

# 調査報告書

委員会名	南海地震等災害対策調査特別委員会
派遣委員	11名
調査目的	南海地震等災害対策調査特別委員会所管事務調査のため
行先及び調査事項	宮城県名取市：復興計画、復興まちづくりについて 宮城県仙台市：復興計画、復興まちづくりについて
日程	令和7年5月12日（月）～5月13日（火）
報告事項	別紙のとおり

## ◇ 報告事項

### ○ 復興計画、復興まちづくりについて (宮城県名取市)

#### 東日本大震災の被災状況

- ・発生日時：平成23年3月11日（金）午後2時46分
- ・最大震度：マグニチュード9.0 震度6強
- ・最大浸水高：9.09m
- ・最大浸水距離：約5キロメートル  
(河川は名取川約8キロメートル、増田川約7.6キロメートル)
- ・人的被害：死者965人（うち関連死42人、行方不明者38人）
- ・住家被害：全壊2、801件、大規模半壊219件、半壊910件、一部破損10、061件

#### 名取市の説明概要

##### 1 震災後の経過

震災では名取市全域の約3分の1が津波で浸水し、特に閑上地区と下増田地区の2か所が沿岸部に近いこともあり、甚大な被害を受けた。閑上地区については土地区画整理事業による現地再建、下増田地区については集団移転事業と、それぞれ異なる手法で再建を図った。

下増田地区については、農村集落であり、地域のリーダーの方が大体声をかけると、美田園駅のすぐそばの農地の方にみんなで移転しようということ、場所もすぐ固まり着手したというような経過がある。閑上地区については人口も多く、いろいろ意見が分かれたが、結果的には現地再建をした。

災害危険区域の居住者に対して、集団移転団地への誘導をしたが、もっと内陸に行きたいという声もあり、時間の経過とともに集団移転の規模が減少していった。

名取市には交通量の非常に多い県道があり、今回の震災でもこの県道が交通渋滞を引き起こし、滞留しているところに津波が来て被害が拡大したということもあったため、まちの再生にあたっては避難道路を意識し、平面交差ではなく、立体交差するように避難道路を整備した。

また、国土交通省で整備した海岸の堤防が張り巡らされているが、それ以外に名取市では現状地盤から3.9メートルほどかさ上げた道路で第二次防御ラインを作り整備を行った。整備するにあたっては、かさ上げするために災害公営住宅を意識的に多く配置し、1ヘクタールあたりの人口密度40人以上という国の要件をクリアするように努めた。

##### 2 にぎわい創出、遺構と伝承について

震災メモリアル公園を整備し、日和山の頂上から海の方を眺めると地区の行事や公民館、学校を焼き付けたタイルを配置し、昔のまちの元気が見えるようなゾーンなども設け、日和山に慰霊碑を整備し、伝承活動を行っている。また、閑上地区のかわまちづくり事業にも取り組み、にぎわいを多く復活させるために周辺の整備も行い、現在は多くの観光客が訪れるようになっている。

#### 主な質疑

- Q 名取市河口にある港町で近くに高台が少なく、沿岸部で住宅が密集していた閑上地区の被災市街地復興土地区画整理事業において、最も津波の影響を受けるリスクの高い沿岸部の土地利

用について、どのように決断され、再建の道しるべとなったことがあれば、具体的にご教授いただきたい。

A 東日本大震災の被災自治体において、原位置にまちを再建するのは珍しいケース。閑上地区の方針決定までには、意見が大きく分かれ意見集約までに時間を要した。傾向として、若い子育て世代は、原位置ではなく、同じ閑上地区でももう少し内陸側に再建希望の意見が多く、閑上の風景や地理的要件が好きな方々は原位置再建を希望というような意見が当初は多かったような印象。地域住民・学識経験者・各種団体の代表などで新たな未来会議を組織し、復興計画を議論し、最終的には挙手採決により僅差で原位置再建を決定した。

原位置再建の復興計画に対するパブリックコメントは158件でほぼ反対意見であった。その後も土地区画整理事業の認可に対する反対意見が活発に出されたが、時間の経過とともに、原位置再建に異論を持つ方は別の場所に再建し、閑上地区に再建したい方に徐々に絞られていったというような経過である。

Q 避難所・応急仮設住宅・復興住宅等へ移行する過程で分散避難している住民らへの行政の情報提供のあり方や住民からの意見聴取・合意形成、および地域コミュニティを維持・形成する上での取り組みと課題についてご教授いただきたい。

A 震災の翌日は避難所38ヶ所、避難者8,598人おり、仮設住宅は情報があるが、みなし仮設や親戚宅に身を寄せている方には情報が届きにくい。そのため、市外に避難しても希望者の方には広報を配布したり、災害FMを立ち上げ、被災者支援の情報を流したりした。他にも、被災者の皆さんに補助金の申請や生活再建の制度をお知らせするお便りを配布したり、市外でのお茶会を開催したりという取り組みなども行った。

意見聴取・合意形成については、仮設住宅単位の説明会や、閑上復興100人会議（実際は100人以上が参加）などを設定し、説明会もしたが、被災者の気持ちが落ち着くまでは意見聴取等が難しい状況もあった。

課題としては、大規模災害時における合意形成にどこまで時間をかけて待つべきか、スピード感も求められる中、各自治体の判断が必要。名取市は、罹災証明発行と被災がれきの撤去は県内最速、復興計画についても県内で2番目の策定スピードであったが、再建手法で住民との意見調整に時間を要した。

Q 復興期間を短縮するために検討しておくべき取り組みと課題についてご教授いただきたい。

A 復興に要する時間は、被害状況、復興手法により期間が違われると思われるため事前準備していくことは難しいと考えるが、被災者支援を早く進めるために、①罹災証明の迅速な交付、②被災ゴミのストック場所、処分体制、③仮設住宅の建設場所等の考えをまとめておくことが必要と考える。（名取市の復興期間：達成宣言まで9年）

Q 若年層・転入者など、震災体験の共有・防災意識向上の取り組みはどう進んでいますか。

A 若年層向けの取り組みとしては、市内小中学校において、毎月11日前後を防災学習日に指定し、避難訓練や校外学習をするなどの防災教育を実施しており、また、各学校で年次指導計画を作成して、計画的な防災対策を実施している。転入者向けの取り組みとしては、「名取市ハザードマップ」、「名取市防災マニュアル」を配布している。「名取市防災マニュアル」には、過去の災害事例や日頃の災害への備えに関すること、マイタイムラインなどを掲載している。さらに、公民館区ごとに「地区防災マニュアル」を作成しており、作成する際には、各地

区の代表者に集まっていただき、地区の特性や過去の詳細な災害事例などを教えて頂きながら、必要な情報を盛り込んで作成し、対象地区の方々へ配布している。

### **委員の意見**

- ・津波対策として、堤防、盛り土によるかさ上げ、避難道路整備などを一体的に整備している。高知市でも津波到達時間を考慮し、複合的なインフラ配置が必要である。また、地域によって異なる住民ニーズに応じ、柔軟な方針変更と丁寧な対話を制度化すべきである。
- ・用地買収においては、住民の協力が得られた事が大きく生活再建が進んだ要因であったことに感銘を受けた。また、公民館区ごとに地区防災マニュアルを作成されている点について、作成するにあたり、各地区の代表者の方が地区の特性や過去の詳細な災害事例を行政に提供し、必要な情報を盛り込んで作成し、対象地区の方々へ配布するという取り組みは見習うべきだと思う。
- ・復興事業（土地区画整理事業、防災集団移転事業等）を進めるにあたって、被災規模毎の土地利用について、事前に各地区住民とある程度の合意形成を図っておくことが迅速な復興につながることを再認識した。
- ・かわまちづくり事業といった復興を契機とした新たな事業チャレンジについては、創造的復興につながる大切な要素であることを確認した。



## ○ 復興計画、復興まちづくりについて (宮城県仙台市)

### **東日本大震災の被災状況**

- ・発生日時：平成23年3月11日（金）午後2時46分
- ・最大震度：マグニチュード9.0 震度6強 宮城野区
- ・津波：仙台港 7.1m（推定値）
- ・人的被害：死者905名（うち仙台市民810名）、行方不明者27名、負傷者2、309名
- ・浸水区域：4、523ヘクタール
- ・建物被害：全壊30、034棟、大規模半壊27、016棟、半壊82、593棟、一部損壊116、046棟

## 仙台市の説明概要

### 1 東日本大震災からの復旧・復興

東日本大震災から8ヶ月後の平成23年11月に仙台市震災復興計画を策定。震災からの復旧復興にあたっては、被災地域や被災された方々だけではなく、仙台市民の総力を結集していくことが求められると考え、100万市民が一丸となって復旧復興に取り組むことができるよう10のプロジェクトを掲げている。

総合的な津波防災対策として、多重防御、避難、移転、この3つから成る総合的な防災対策を掲げている。

#### (1) かさ上げ道路事業（多重防御対策事業）

県道のかさ上げを行い、津波浸水時の堤防機能も兼ねたもの。仙台東部道路が盛り土になっている。そこで津波が止まったという教訓を踏まえてこのような対策をとっている。震災前はこの県道は地面と同じ高さの普通の道路であったが、これを約6メートルかさ上げして新たに整備した。かさ上げには震災瓦れきや、津波が運んできた堆積土砂を用いている。

#### (2) 津波避難タワー設備（避難対策事業）

タワー型施設を6ヶ所、消防団施設が併設されたビル型施設を5ヶ所。既存の小中学校の屋外津波避難階段2ヶ所、合計13ヶ所を整備している。

東日本大震災が非常に寒い時期に起こり、低体温症の問題が発生したことも考慮し、屋内空間を設け、寒さ対策を施している他、車椅子やベビーカー、高齢者など避難に配慮して、スロープを設置している。また、避難者が24時間程度滞在することを想定し、発電機や毛布、水、食料、簡易トイレなどを整備している。

#### (3) 住まいの移転（移転対策事業）

災害危険区域に指定され、移転対象地区となったのは、約1,700戸。土地区画整理事業の予定地や仙台東部道路に近接する地域で、盛り土などにより安全性を確保した造成地などを候補とし、移転する方々の意見を伺いながら、移転先を選定してきた。平成23年10月から11月に実施したアンケートでは、回収率56%のうち、移転容認が86.4%となったことを受け、防災集団移転を進める根拠として事業を進めた。

住まいの再建を最優先事項として、設計と用地取得を並行して行うなど、事業期間短縮を図るなどし、平成26年度末には、移転先地の整備が完了した。

内陸部の丘陵地域の住まいの再建については、個人の所有する宅地における擁壁の損壊などは、原則として所有者の責任において対応するものだが、東日本大震災における甚大な被災状況において、個人の責任の範囲を大きく超える事態になった。仙台市独自の支援策を考える中で、自治体負担の軽減を強く国に要望していた結果、復興交付金の基幹事業として、造成宅地滑動崩落緊急対策事業が設置され、個人の宅地に係る公共事業についても、公費を入れて宅地復旧が行えることとなった。

公共事業による宅地復旧については、早期に設計、地元説明会開催にとりかかり、事業実施対象区域を精査しつつ工事を進めた結果、平成29年3月末には、造成宅地滑動崩落緊急対策事業の対象地区となっていた160地区すべての工事が完了した。

### 2 震災メモリアル

震災のメモリアル事業として、せんだい3.11メモリアル交流館と仙台市の海に一番近い小学校であった荒浜小学校の2か所をメモリアル施設として整備している。子供たちの防災教育に生かし、全国各地や海外からも、毎年多くの方に訪れていただいている施設になっている。

## 主な質疑

Q 危険区域から移転か現地再建か意見が分かれた場合の合意形成や、具体的な手法についてご教授いただきたい。

A 災害が起こって間もない時期から、市長とエリアの町内会長との座談会や、まちづくりに関するアンケート、説明会などを何度も実施している。震災復興の方針をもとに座談会やヒアリングをしながら、有識者の方にも入ってもらいながら具体化した震災復興ビジョンのようなものを作り、まず住まいの再建が大事であるということや、移転するのかどうかという話を住民の方に説明し、意見を吸い上げながら平成23年11月に復興計画という形でまとめた。その間に国土交通省、東北大学などの協力で津波シミュレーションを実施し、再び津波が来た場合に備えて海岸堤防の高さやかさ上げ道路、住めるエリアなどを住民の方に示し、市民の意見を聞きながら最終的な復興計画を決めた。市としてある程度ビジョンを示しながら、それに対するご意見があったらそれを最大限改良するようなことを繰り返しやってきた。それが結果として早期の移転、復興がなされた要因ではないかと考えている。

Q 集団移転事業後の空いた宅地の現状、利活用の取り組みについてご教授いただきたい。

A 平成29年度から、防災集団移転跡地促進利活用事業を進めており、事業者を募集した結果、現在は全区画19事業所が決定し、フルーツパークや市民農園などが開業している。

Q 被災者の生活再建支援について

A 他の自治体の取り組みなども参考に、仙台市では、平成24年度より、被災者生活再建推進プログラムを策定して支援を行ってきた。

支援体制としては、震災復興を総括的に行う当時の復興事業局の職員、区役所、社会福祉協議会で構成する被災者支援連絡調整会議を作り、支援方針を確認した。具体の支援の内容については、生活再建支援員ということで、シルバー人材センターに委託し、戸別に訪問して困りごとを丁寧にヒアリングして対応するなど、きめ細やかな支援を行ってきた。

Q 住民の防災意識の向上に向けて、平時からの取り組みについてご教授いただきたい。

A 危機管理局では、地震だけではなく、水害なども含めた防災減災に関する知識と技術を有した自主防災活動の中心を担う仙台市地域防災リーダー（SBL）を養成しており、各町内会の自主防災組織の中心を担ってくれている。平成24年度から養成を開始し、現在活動しているのは1、000名弱。他の自治体と同様、若い世代に町内会活動や避難所の運営に参加してもらうためにどうアプローチをしていくかが今後の課題である。ただ、仙台市の特徴として考えられるのは、震災を経験したからこそ、防災教育はしっかりしており、震災後に育った方々が非常に防災に対して前向きであること。現役世代として震災を体験した方については、避難所運営や防災に対する意識が高いというところがあって、自主防災活動をしっかりやっている。

また、毎年、津波防災の日である11月5日に津波避難訓練を開催し、多くの市民の皆様に参加いただいている。

## 委員の意見

・海岸堤防・かさ上げ道路・防災林・避難施設を連動させた多重防御を構築しており、特に「仙台東部道路」は津波遮断と緊急避難路の両機能を担っている。高知市も複層的なインフラ整備により、津波減災と避難時間確保を両立させる必要がある。

- ・仙台市の取り組みは、単なる災害からの回復に留まらず、「より強<sup>きょうじん</sup>靱で持続可能な都市づくり」へと昇華させた実践事例であった。住民参加、制度の柔軟性、多様な選択肢といった復興の本質を示す取り組みは、高知市が進める「事前復興計画」の核となる要素であり、今後の施策立案に積極的に取り入れるべきと感じた。
- ・東日本大震災からの復興・復旧にあたっての記録や経験等を職員間伝承という制度で継承し、自らの経験を他自治体の災害支援にも生かすといった素晴らしい取り組みは大いに参考にすべきである。
- ・応急仮設住宅や復興公営住宅といった住まいの確保やあり方については、復興事業を進める上で非常に重要であり、本市も十分に検討していく必要がある。
- ・被災者支援において、シルバー人材センターに委託しての戸別訪問など、官民一体の取り組みが素晴らしいと思った。

